

POKOK-POKOK PIKIRAN PERBAIKAN SISTEM MANAJEMEN SDM PNS DI INDONESIA

Yeremias T. Keban

ABSTRACT

In the recent years, as the result of reformation movement, there is an increasing pressure on the government side to reform their bureaucrats to fulfil the demand of the general public: to get better public services. To realise the public's demand, therefore, Indonesian government should reform their human resources management system in order to realise the creation of accountable, transparent, and responsive civil servant in Indonesia. To do so, in this article the author suggests that Indonesian government should adopt good governance principles in managing their employees. How the adoption should be done has been described in greater detail through out this article.

Key words: Human Resources Management, Good Governance Principles.

PENGANTAR

A. Latar Belakang

Tuntutan akan peningkatan kualitas aparatur negara berdasarkan sistem karier dan prestasi dengan prinsip memberikan penghargaan dan sanksi telah diamanatkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999-2004. Tuntutan tersebut diharapkan akan menghasilkan kualitas aparatur negara yang lebih berkualitas, lebih mampu dan akuntabel dalam pemberian pelayanan publik. Singkatnya, sosok aparatur negara yang diharapkan ke depan adalah aparatur negara yang profesional dalam melaksanakan tugas pekerjaannya.

Terpenuhi-tidaknya tuntutan tersebut sangat tergantung kepada Sistem Manajemen SDM yang berlaku. Padahal, Sistem Manajemen SDM yang diberlakukan di Indonesia baru diperbaharui setelah 25 tahun, yaitu dari UU No.8 / 74 menjadi UU No.43 / 1999, sehingga dapat dikatakan kurang mengakomodasikan perubahan situasi dan kondisi yang berlangsung di Indonesia. Sementara sistem perundang-undangan yang mengatur manajemen kepegawaian sangat lamban mengakomodasikan situasi dan kondisi, berbagai bentuk perubahan atau adaptasi manajemen kepegawaian terus disarankan dalam berbagai literatur manajemen

sumberdaya manusia (lihat Bernardin & Russel, 1993; Kramar, 1997; Noe dkk, 2000; Dessler, 2000). Bahkan, konsep dan teori manajemen sumberdaya manusia terus berkembang sesuai dengan perkembangan paradigma yang dianut (lihat pendapat N.Henry yang dikutip Chandler dan Plano, 1988; Dressang, 1984), misalnya berkembang mulai dari "*the guardian period*", "*spoils period*", "*reform period*", "*scientific management period*", "*administrative management period*", dan "*profesional period*".

Perkembangan paradigma ini menggambarkan tidak hanya kelemahan suatu paradigma yang dianut pada waktu tertentu, tetapi juga penyesuaian terhadap tuntutan jaman. Ruang lingkup manajemen sumberdaya manusia pun ternyata terus berubah, misalnya ada yang mencakup aspek analisis jabatan (rancangan organisasi), komunikasi dan relasi publik (lihat Bernardin & Russel, 1993), sementara yang lainnya kurang memperhitungkan aspek tersebut (lihat Hughes, 1994).

Puncak dari seluruh perubahan ini adalah tuntutan akan Reformasi Sistem Manajemen SDM yang didasarkan pada prinsip "*good governance*". Tuntutan baru tersebut mengharuskan aparatur negara bekerja (1) berdasarkan visi strategis; (2) lebih akuntabel, (3) lebih transparan, (4) lebih responsif, (5) lebih kompeten /

profesional, (6) lebih berorientasi pada hasil; (7) lebih mengutamakan supremasi hukum dan keadilan; (8) bersifat desentralistis dan demokratis, (9) lebih partisipatif, (10) lebih berorientasi pada lingkungan, pasar, gender, pengentasan kemiskinan, dsb. (lihat Edralin, 1997). Tuntutan ini akan terwujud apabila dilakukan penataan kembali sistem manajemen kepegawaian yang lebih mengakomodasikan dan memberi ruang bagi penerapan prinsip-prinsip tersebut. Diharapkan penataan kembali akan mendorong terciptanya aparatur negara yang profesional dalam memberikan pelayanan, pengayoman dan pemberdayaan masyarakat.

Tuntutan reformasi sistem kepegawaian juga dimandatkan dalam UU No.22 tahun 1999. UU tersebut, khususnya pasal 75, mengisyaratkan bahwa norma, standar, dan prosedur mengenai pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban serta kedudukan hukum pegawai negeri sipil di daerah dan pegawai negeri sipil daerah, ditetapkan dengan peraturan perundangan. Permasalahan yang muncul adalah apakah tuntutan UU tersebut terutama menyangkut norma, standar dan prosedur, telah dijawab secara memadai oleh UU No.43 Tahun 1999. Demikian pula apakah daerah

memiliki tuntunan atau pedoman yang jelas berdasarkan UU No.43/99 tersebut tentang bagaimana mereka memanfaatkan kewenangan mereka untuk menjalankan fungsi-fungsi manajemen kepegawaian seperti melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, pensiun, gaji, dsb.

Mandat GBHN, tuntutan reformasi manajemen sumberdaya manusia, dan UU No.22/99, sebagaimana digambarkan di atas setidaknya-tidaknya mendorong kita untuk melakukan perubahan Undang-undang kepegawaian beserta peraturan pelaksanaannya. Dengan kata lain, Sistem Manajemen SDM-PNS yang ada harus dirubah sesuai dengan tuntutan jaman.

B. Kelemahan Pokok

Di Indonesia, fungsi-fungsi Manajemen SDM-PNS meliputi (1) perencanaan, (2) pengadaan, (3) pengembangan kualitas, (4) penempatan, (5) promosi, (6) penggajian, (7) kesejahteraan, dan (8) pemberhentian (lihat Pasal 1, ayat 8, UU No.43 Tahun 1999, yang merupakan perubahan dari UU No.8 Tahun 1974. Pelaksanaan masing-masing fungsi ini telah diatur dalam serangkaian Peraturan Pemerintah (PP) seperti PP Nomor 96, 97, 98, 99, 100, 101 Tahun 2000.

Sistem Manajemen SDM-PNS tersebut masih mengandung beberapa kelemahan mendasar, antara lain (1) lebih menonjolkan sisi administratif dari pada sisi manajemen khususnya manajemen sumberdaya manusia modern; (2) lebih bersifat sentralistik sehingga kurang mengakomodasikan nilai efisiensi dan efektivitas dalam pencapaian tujuan organisasi dari masing-masing instansi baik di Pusat maupun Daerah; (3) tidak terdapat prinsip *check and balance* dalam penyelenggaraan manajemen kepegawaian sehingga mendorong terjadinya duplikasi baik di tingkat Pusat maupun di Daerah, yang akhirnya menghambat prinsip akuntabilitas; (4) kurang didukung oleh sistem informasi kepegawaian yang memadai sehingga berpengaruh negatif pada proses pengambilan keputusan dalam manajemen kepegawaian; (5) tidak mampu mengontrol dan mengaplikasikan prinsip sistem merit secara tegas; (6) tidak memberi ruang atau dasar hukum bagi pengangkatan jabatan non karier; (7) tidak mengakomodasikan dengan baik klasifikasi jabatan dan standard kompetensi sehingga berpengaruh negatif terhadap pencapaian kinerja organisasi dan individu; (8) keberadaan Komisi Kepegawaian Negara kurang independen dan tidak jelas kedudukannya, dan masih ada

kelemahan-kelemahan lainnya yang tidak disebutkan disini.

Didalam praktek manajemen sumberdaya manusia seringkali terjadi gejala yang memprihatinkan yaitu dominasi politik. Dominasi politik ini telah dibuktikan dalam sejarah administrasi publik, yaitu merebaknya gejala *kolusi* dan *nepotisme*, yang akhirnya melahirkan doktrin *dikotomi administrasi-politik* suatu ajakan untuk menjauhkan dunia politik dari dunia administrasi. Rekrutmen dan penempatan PNS yang bersifat kolusif dan nepotis, telah memperburuk kinerja PNS dan membuat banyak PNS yang frustrasi. Dominasi *politik* seperti ini seharusnya dihindari agar manajemen sumberdaya manusia mampu mendukung pencapaian tujuan organisasi.

Karena Sistem Manajemen SDM-PNS yang didasarkan UU No.43 Tahun 1999 tersebut mengandung kelemahan-kelemahan dan memberi ruang bagi bias-bias politik sebagaimana disebutkan diatas maka peraturan-peraturan pelaksanaan seperti PP 96, 97, 98, 99, 100 dan 101 juga perlu ditinjau kembali. Apabila kelemahan-kelemahan tersebut diatas dibiarkan maka akan timbul kekacauan dan kekaburan dalam pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen SDM, yang pada gilirannya sulit menciptakan aparatur negara yang profesional,

sebagaimana diharapkan. Pembenahan harus segera dilakukan secara komprehensif dengan mengakomodasikan berbagai input praktis dan saran akademis. Pembenahan ini harus dituangkan dalam suatu desain baru Sistem Manajemen SDM PNS.

PERGESERAN PARADIGMA

Dalam rangka menetapkan Sistem Manajemen SDM PNS yang baru, harus dipertimbangkan terlebih dahulu **paradigma yang dipilih untuk dianut**. Pertimbangan ini sangat penting karena setiap paradigma memiliki implikasi yang berbeda-beda, misalnya, terhadap tingkat pencapaian kinerja organisasi dan kemungkinan melakukan pembaharuan dan reformasi.

Di dalam Sistem Manajemen Sumberdaya Manusia, terdapat dua perspektif yang dominan, pertama perspektif *personnel management* dan yang kedua perspektif *human resource management*. Organisasi yang menganut perspektif *personnel management* melihat pengelolaan sumberdaya manusia sebagai suatu kegiatan **operasional** dan **taktis** yang ditujukan untuk menjaga dan memelihara organisasi itu sendiri, sementara perspektif *human resources management* melihat manajemen

kepegawaian sebagai suatu **fungsi strategis** yang dipengaruhi oleh budaya dan nilai organisasi tersebut (lihat pemikiran Horsefield yang dikutip oleh Donovan dan Jackson, 1991: 309).

Penjelasan tentang kedua perspektif tersebut juga diungkapkan oleh Nankervis, Compton dan McCarthy (1996:4-5). Mereka mengungkapkan bahwa *personnel management* lebih diarahkan kepada bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan manajemen kepegawaian (seperti rekrutmen, seleksi, training, dsb.) dijalankan secara *efektif*, tetapi kurang memperhatikan hubungan antar fungsi-fungsi tersebut, termasuk hubungan antara fungsi-fungsi tersebut dengan tujuan organisasi secara keseluruhan; sementara itu, manajemen sumberdaya manusia, menurut mereka, justru menekankan hubungan antara fungsi-fungsi tersebut secara integratif dan secara strategis dengan tujuan organisasi.

Pilihan terhadap masing-masing perspektif akan memberikan implikasi yang berbeda. Organisasi yang memiliki perspektif *personnel management* tentu akan menekankan aspek-aspek teknis operasional seperti bagaimana fungsi-fungsi manajemen kepegawaian itu dijalankan secara efektif, sementara organisasi yang menganut perspektif

manajemen sumberdaya manusia akan memperhatikan hubungan yang strategis antara fungsi-fungsi manajemen kepegawaian dengan tujuan organisasi secara keseluruhan, dan akan berusaha melihat *human resources* sebagai *human capital* yang memerlukan *critical investment* bagi masa depan organisasi.

Mereka yang melihat Manajemen SDM sebagai suatu yang bersifat teknis dan operasional semata barangkali akan banyak menggunakan waktunya untuk menyusun aturan main atau sistim dan prosedur yang tepat dalam mengefektifkan setiap fungsi manajemen kepegawaian seperti perencanaan tenaga kerja, rekrutmen, penempatan, pengembangan, dsb., tanpa mengkaitkan fungsi yang satu dengan yang lain, termasuk keterkaitan fungsi itu dengan tujuan organisasi. Perspektif ini tentu akan menghambat pencapaian tujuan organisasi publik dimana PNS bekerja. Sebaliknya, mereka yang melihat Manajemen SDM sebagai kegiatan strategis yang menentukan pencapaian tujuan organisasi, barangkali banyak meluangkan waktunya untuk melihat keterkaitan antar semua fungsi manajemen kepegawaian dan bagaimana semua fungsi tersebut memberikan kontribusi kepada pencapaian tujuan organisasi. Desain sistem yang lebih luas menjadi pusat

perhatian mereka dengan melibatkan berbagai stakeholders.

Bila Manajemen SDM ini dilihat sebagai kegiatan strategis yang menentukan pencapaian tujuan organisasi publik maka sangat riskan untuk menerapkan praktek-praktek politik kotor didalamnya. Pengangkatan atau penunjukan personnel semauanya, penggunaan otoritas untuk melakukan tindakan diluar pertimbangan rasionalitas, sering ditemukan dalam kehidupan berorganisasi, dan telah merugikan banyak organisasi publik di tanah air.

Perhatian yang berlebihan pada aspek teknis dan operasional sebagaimana terdapat dalam peraturan perundangan yang ada (UU No.8 / 74 dan No.43 / 99) menunjukkan adanya perbedaan perspektif yang digunakan, atau lebih tepat menunjukan bahwa paradigma yang selama ini dianut adalah paradigma *birokrasi klasik* yang selalu menekankan sistem dan prosedur. Tawaran paradigma di masa mendatang adalah yang lebih berpihak pada kepentingan organisasi secara keseluruhan (melibatkan semua stakeholders atau anggota organisasi) adalah *Good governance*. Disini manajemen SDM dilihat sebagai kegiatan strategis organisasi yang didasarkan atas visi strategis, akuntabilitas, transparansi, responsivitas dsb., yang menempatkan Manajemen SDM bukan sebagai alat

penguasa untuk menindas, atau mencari dukungan politik para penguasa, tetapi sebagai cara terbaik memberdayakan semua pihak yang terlibat, mendorong pengembangan dan komitmennya untuk mencapai tujuan organisasi publik.

GOOD GOVERNANCE: PRINSIP YANG TERABAIKAN

Aktivitas pokok manajemen sumber daya manusia terdiri atas perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian. Dalam pelaksanaan setiap aktivitas pokok tersebut prinsip *good governance* seperti partisipasi, *rule of law*, transparansi, responsivitas, berorientasi pada konsensus, ekuitas, efisiensi dan efektivitas, akuntabilitas, dan visi stratejik belum banyak diperhatikan, sebagaimana nampak dalam uraian singkat berikut ini:

1. Good Governance dalam Perencanaan SDM

Perencanaan SDM merupakan suatu tahapan penentuan berapa posisi yang harus diisi, berapa jumlah pegawai, bagaimana kualitasnya, dan bagaimana memperoleh jumlah dan kualitas secara efektif dan efisien. Dalam tahap ini belum nampak prinsip

yang disebut transparansi dan akuntabilitas yaitu kejelasan dan pertanggungjawaban tentang jenis posisi, jumlah dan kualitas pegawai yang direncanakan. Jenis posisi, jumlah dan kualitas pegawai ini juga belum cukup responsif terhadap kebutuhan yang nyata sesuai pengalaman dan realitas sehari-hari. Kesesuaian jenis posisi, jumlah dan kualitas ini juga belum mengikuti ketentuan peraturan (*rule of law*) yang berlaku. Kegiatan perencanaan ini juga seharusnya membutuhkan partisipasi dari berbagai pihak untuk ikut menentukan jenis posisi, jumlah dan kualitas pegawai, karena unit-unit yang membutuhkannya mungkin lebih mengetahui apa yang dibutuhkan dari pada unit pusat yang dalam kenyataannya sering memberikan tenaga kerja dalam jumlah dan jenis serta kualifikasi yang keliru kepada unit-unit dibawahnya. Dalam tahapan perencanaan ini belum diperhatikan prinsip ekuitas artinya semua pihak belum mendapatkan akses yang sama untuk dijangkau dalam seleksi atau pengadaan pegawai. Disamping itu, jenis posisi, jumlah dan jenis pegawai yang direncanakan belum didasarkan kepada visi dan misi organisasi yang bersangkutan, padahal setiap orang yang bekerja harus memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pencapaian tujuan, visi dan misi organisasi.

2. Good Governance dalam Proses Pengadaan SDM

Dalam proses pengadaan pegawai, prinsip good governance yang paling banyak dilanggar adalah transparansi. Secara teoritis, pengadaan pegawai harus dilakukan secara transparan, tetapi dalam banyak kesempatan, pengadaan pegawai dilakukan secara diam-diam, tertutup, bahkan secara mendadak. Akibatnya banyak pencari kerja yang ingin mengikuti proses seleksi atau pengadaan, tidak mengetahuinya, terlambat melamarnya, atau tidak siap memenuhi berbagai persyaratan lamaran. Gejala yang demikian menunjukkan pelanggaran terhadap salah satu prinsip good governance yaitu ekuitas. Demikian pula, calon yang terjaring dalam proses pengadaan sangat terbatas jumlahnya, dan kurang dapat diandalkan kemampuannya. Hal ini sangat merugikan instansi yang menampungnya karena para pegawai hasil pengadaan ini mungkin tidak akan bekerja optimal atau tidak dapat bekerja efisien dan efektif.

3. Good Governance dalam Pengembangan Kualitas SDM

Dalam proses pengembangan kualitas SDM, sering terjadi pelanggaran prinsip good governance.

Pengembangan kualitas SDM membawa implikasi pergi mengikuti pendidikan dan pelatihan (DIKLAT) atau pendidikan formal (S1 dan S2), yang berarti di masa mendatang lebih terbuka kesempatan untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi atau lebih "prestigious". Kecenderungan ini lebih mengemuka ketimbang memandang pendidikan dan pelatihan atau pendidikan formal sebagai suatu upaya meningkatkan kinerja di tempat kerja pada saat ini. Akibatnya, terjadi praktek-praktek yang berseberangan dengan prinsip good governance, seperti pengiriman pegawai peserta diklat atau pendidikan formal secara tidak transparan karena tidak didasarkan atas alasan yang jelas. Demikian pula setelah pulang dari pendidikan dan pelatihan atau pendidikan formal, pegawai tersebut tidak ditempatkan pada tempat sebagaimana diusulkan (dibutuhkan) ketika pergi mengikuti pendidikan dan pelatihan atau pendidikan formal, bahkan ditempatkan pada tempat yang tidak ada hubungannya dengan pendidikan dan pelatihan yang diperoleh, sehingga dapat dikatakan pengembangan kualitas SDM tidak dapat dipertanggungjawabkan (akuntabilitas yang rendah). Pelanggaran terhadap prinsip good governance ini sangat merugikan instansi yang membutuhkannya, artinya tujuan, misi dan visinya sulit dicapai.

4. Good Governance dalam Penempatan SDM

Prinsip "*right man in the right place*" menggambarkan suatu kondisi dimana efektivitas penempatan pegawai telah mencapai puncaknya. Memang prinsip penempatan ini sangat mewarnai organisasi-organisasi yang menghargai kualitas dan kompetensi, dan organisasi-organisasi tersebut percaya bahwa hanya dengan kompetensi dan kualitas, maka efisien dan efektivitas sebagaimana dituntut oleh good governance dapat dicapai. Menempatkan orang pada tempat yang tepat memang sangat menguntungkan. Mereka bekerja dengan lebih efisien dan efektif. Akan tetapi, seringkali penempatan ini dipolitisir karena kepentingan-kepentingan tertentu, dengan menempatkan orang-orang yang disenangi pada posisi-posisi kunci (penting) atau "basah" (banyak kegiatan, program atau proyek). Disini tidak hanya prinsip efisiensi dan efektivitas dilanggar, tetapi juga prinsip transparansi dan akuntabilitas.

5. Good Governance dalam Promosi

Berbicara mengenai promosi pasti berkaitan dengan kinerja, khususnya evaluasi kinerja. Di Indonesia, promosi masih ditentukan oleh sistem prestasi dan senioritas (pengalaman

kerja). Adanya ketidakjelasan dalam DP3 yang menggambarkan kinerja seseorang, maka promosi yang dilakukan pun tidak dapat dipertanggungjawabkan. Gejala ini menunjukkan bahwa sudah lama prinsip transparansi dan akuntabilitas dilanggar. Demikian pula sering terjadi KKN dalam promosi, yang menggambarkan tingkat akuntabilitas yang rendah dan pelanggaran terhadap prinsip ekuitas karena orang yang seharusnya dipromosi justru tidak dipromosikan dan sebaliknya orang yang tidak pantas dipromosikan justru mendapatkan promosi.

6. Good Governance dalam Penggajian

Dilihat dari sisi "*fairness*", sistem penggajian yang berlaku di Indonesia tidak membangkitkan semangat kerja atau kompetisi mencapai prestasi terbaik. Gaji lebih didasarkan kepada golongan dan kepangkatan yang telah ditentukan, bukan hasil kinerja setiap tahun. Sistem penggajian seperti ini tidak mendorong nilai efisiensi dan efektivitas dalam organisasi. Upaya untuk bekerja efisien dan efektif dalam meningkatkan kinerja kurang nampak. Bagi mereka yang memiliki golongan kepangkatan yang sama, bekerja minimal dan maksimal tetap dihargai sama dalam sistem insentifnya, sehingga tidak memacu semangat

untuk bekerja lebih baik. Dengan kata lain, pelanggaran terhadap prinsip ekuitas sangat nampak dalam sistem penggajian ini. Disamping itu, sistem penggajian tidak cukup responsif terhadap kompleksitas pekerjaan. Orang yang bekerja pada jabatan tertentu dengan risiko yang tinggi, atau dengan kompleksitas yang tinggi, atau dengan tingkat biaya psikologis yang lebih tinggi, kurang dihargai dengan penggajian yang lebih sesuai dengan beban-beban tersebut. Yang terjadi selama ini hanya terbatas pada tunjangan struktural dan fungsional saja, tidak melihat tingkat kerumitan pekerjaan yang ditangani para pegawai non struktural dan fungsional.

7. Good Governance dalam Kesejahteraan SDM

Kesejahteraan tentu berkaitan dengan besarnya gaji. Akan tetapi dalam prakteknya, ada jaminan lain selain gaji, yaitu jaminan hari tua (pensiun), kesehatan, asuransi kecelakaan, tunjangan anak dan isteri, penggunaan fasilitas kantor, dan berbagai kemudahan lain seperti memperoleh kredit dsb. Dalam kenyataannya, penentuan berbagai jaminan tersebut sangat "*top down*" sifatnya, dan kurang memberi akses bagi para pegawai untuk menyampaikan aspirasinya. Disini prinsip transparansi, partisipasi dan

ekuitas, sekaligus responsifitas dalam good governance kurang diperhatikan. Berbagai keluhan pegawai negeri tentang gaji dan jaminan kesejahteraan selama ini menunjukkan adanya gejala kurang responsifnya pemerintah terhadap kebutuhan pegawainya.

8. Good Governance dalam Pemberhentian SDM

Dalam kenyataannya, pemberhentian hanya dilakukan atas permintaan sendiri, meninggal dunia, atau karena dipecat. Yang terakhir ini jarang dilakukan meskipun pegawai negeri yang bersangkutan dilihat secara riil telah melanggar atau tidak mengindahkan berbagai peraturan yang berlaku. Pegawai negeri terkesan sulit dipecat meskipun sudah pantas dipecat. Hal ini jelas melanggar prinsip efisiensi dan efektivitas, dan ekuitas dalam good governance.

MENERAPKAN PRINSIP GOOD GOVERNANCE DALAM UU KEPEGAWAIAN

Perlu diperhatikan bahwa di masa mendatang UU Kepegawaian perlu dijiwai oleh semangat "good governance". Undang-undang ini harus mengakomodasikan semangat "good governance" ke dalamnya agar proses "check and balance"-nya lebih berjalan. Demikian pula orientasi bebas KKN dan orientasi pada hasil

atau kinerja harus lebih nampak. Berikut usulan konkrit untuk diakomodasikan dalam peraturan perundangan:

1. Kebijakan Umum Manajemen Kepegawaian Aparatur Negara

- a. Dalam rangka membantu Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara diberi kewenangan untuk merumuskan dan mengendalikan kebijakan menyangkut Sistem Manajemen Kepegawaian Aparatur Negara.
- b. Untuk mengefektifkan implementasi Sistem Manajemen Kepegawaian Aparatur Negara, maka setiap departemen, lembaga non departemen, Propinsi, Kabupaten dan Kota diberikan sebagian kewenangan untuk menetapkan kebijakan lokal dalam rangka mengakomodasikan berbagai variasi lokal, yang selanjutnya akan diatur dalam peraturan pelaksanaan.
- c. Sistem Manajemen Kepegawaian Aparatur Negara harus didasarkan atas sistem pengembangan karier dan sistem merit, yang dijiwai oleh prinsip "good governance".
- d. Sistem pengembangan karier adalah sistem manajemen kepegawaian dimana perjalanan

karier seorang pegawai ditentukan oleh kemampuan memenuhi persyaratan jabatan, dan harus mengikuti urutan jabatan yang telah ditetapkan.

- e. Sistem merit adalah sistem manajemen kepegawaian dimana rekrutmen, pengangkatan, pemberhentian dan promosi pegawai didasarkan atas kemampuan, pendidikan, pengalaman, dan kinerja.
- f. Prinsip "good governance" dalam sistem manajemen kepegawaian adalah penerapan partisipasi, transparansi, responsivitas, aturan hukum, konsensus, keadilan, efisiensi dan efektivitas, akuntabilitas dan visi strategis, kedalam fungsi-fungsi manajemen kepegawaian.

2. Perencanaan PNS

- a. Perencanaan PNS adalah proses penentuan kebutuhan jenis, jumlah, dan kualitas tenaga kerja yang dibutuhkan didalam organisasi pemerintah pada kurun waktu tertentu.
- b. Jenis, jumlah dan kualitas tenaga kerja yang dibutuhkan (formasi), ditentukan berdasarkan keterkaitannya dengan tuntutan visi, misi dan tujuan organisasi, dan hasil analisis beban kerja.
- c. Analisis beban kerja dilakukan dengan memperhatikan data dan informasi tentang beban kerja yang ada baik yang menyangkut penambahan atau pengurangan tugas pokok dan fungsi organisasi karena restrukturisasi maupun pergantian beban kerja sebagai akibat dari adanya jabatan atau posisi lowong karena pensiun, berhenti, diberhentikan, dan meninggal dunia.
- d. Untuk mengisi formasi tersebut secara tepat, harus ditetapkan terlebih dahulu tugas pokok bagi setiap jabatan atau posisi yang dibutuhkan dan standard kompetensi untuk dapat menjalankan tugas pokok tersebut.
- e. Standard kompetensi suatu jabatan atau posisi ditentukan berdasarkan pertimbangan jenis dan tingkatan pengetahuan, keahlian dan sikap serta perilaku yang dibutuhkan untuk dapat menjalankan tugas pokok jabatan atau posisi tersebut secara efisien dan efektif.
- f. Dalam penentuan jumlah dan jenis jabatan atau posisi, perlu diperhatikan prinsip *affirmative action* yaitu memberikan akses yang lebih adil terhadap kelompok yang kurang beruntung seperti kaum wanita dan kelompok minoritas agar lebih representatif
- g. Penetapan formasi jabatan atau

posisi ini harus dapat dipertanggungjawabkan, dan bila terdapat gejala KKN dalam penetapan tersebut maka pihak yang terlibat dapat dituntut sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

3. Pengadaan dan Penempatan PNS

- Fungsi pengadaan berkenaan dengan pengumuman lowongan pekerjaan sebagai PNS, persyaratan pendaftaran, ujian seleksi, penetapan atau penunjukan calon yang diterima, dan pengangkatan dalam jabatan dan pangkat tertentu.
- Pengumuman terhadap lowongan pekerjaan, jabatan, atau posisi PNS harus dilakukan secara jelas dan terbuka agar setiap warga negara RI mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PNS atau menduduki jabatan atau posisi lowong.
- Dalam pengumuman tersebut harus dijelaskan karakteristik dari jabatan atau posisi yang lowong seperti deskripsi tugas pokok dan tanggung jawabnya, pola karier ke depan, hak-hak yang diperoleh terutama sistem kompensasinya, siapa saja yang dapat mendaftarkan diri (umur, tempat

tinggal, pendidikan, pengalaman, kesehatan), persyaratan administratif pendaftaran (pengisian formulir, lampiran foto, ijazah, sertifikat dsb), serta kapan pendaftaran dibuka dan ditutup.

- Untuk memberi kesempatan yang sama bagi para pelamar untuk mendaftarkan diri, maka harus disediakan waktu yang cukup untuk melengkapi berbagai persyaratan dan mendaftarkan diri.
- Ujian seleksi baik tertulis maupun lisan dilakukan untuk menjangkir calon terbaik, karena itu instrumen ujian harus valid dan reliabel, artinya harus mampu menjangkir secara akurat dan konsisten terhadap calon dengan kompetensi yang dibutuhkan dalam jabatan atau posisi yang lowong.
- Apabila hasil ujian seleksi tersebut menunjukkan adanya diskriminasi terhadap kelompok minoritas atau bias kultural yang menyisihkan mereka dari penerimaan, maka dapat diterapkan kebijakan *equal employment opportunity* dengan memperbesar proporsi penerimaan terhadap kelompok yang tersisihkan tersebut.
- Bagi mereka yang telah bekerja untuk menunjang kepentingan Nasional dapat dipertimbangkan untuk diangkat sebagai PNS sejauh pengangkatan tersebut dilakukan

tanpa KKN, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

- h. Penempatan dalam jabatan atau posisi yang dibutuhkan harus dimulai dengan masa orientasi pegawai terhadap tugas pokok dan lingkungan kerjanya, dan masa percobaan (6 bulan sampai 1 tahun) untuk menunjukkan apakah benar seleksi melalui serangkaian ujian tersebut diatas telah benar-benar menjaring orang yang paling tepat.
- i. Evaluasi terhadap kinerja pegawai dalam masa percobaan ini harus dilakukann oleh pihak pengadaan pegawai, dan pegawai yang tidak mampu harus diberhentikan.
- j. Hasil evaluasi tersebut seharusnya dijadikan input bagi pihak pengadaan pegawai dalam rangka penyempurnaan sistem pengadaan PNS di masa mendatang.
- k. Apabila terjadi KKN dalam proses pengadaan pegawai, maka pihak-pihak yang terlibat dalam KKN tersebut dapat dituntut sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

4. Pengukuran Kinerja PNS

- a. Pengukuran kinerja berkenaan dengan penilaian tingkat pencapaian hasil yang diperoleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya.

- b. Pengukuran kinerja hendaknya didasarkan atas rencana kerja yang telah ditetapkan dalam kurun waktu tertentu.
- c. Aspek yang diukur dalam pengukuran kinerja meliputi kuantitas, kualitas, biaya dan ketepatan waktu penyelesaian pekerjaan.
- d. Pengukuran kinerja harus merekomendasikan apa yang menjadi penyebab rendahnya suatu kinerja sehingga dapat dikembangkan instrumen untuk memperbaiki kinerja di masa mendatang.
- e. Hasil pengukuran kinerja dapat diterima sebagai suatu yang benar apabila para pegawai memiliki rencana kerja yang jelas, mengetahui apa yang diharapkan dari dirinya, dan penilai telah mengukur secara obyektif.
- f. Hasil pengukuran kinerja dapat digunakan sebagai dasar pengembangan pegawai, penentuan sistem insentif dan disinsentif, dan perbaikan manajemen dan organisasi.
- g. Untuk menghindarkan terjadinya penilaian yang bersifat obyektif, proses penilaian dapat mengikut sertakan beberapa pihak yang mengetahui kinerja seorang pegawai dan termasuk pegawai itu sendiri.
- h. Apabila seorang pegawai merasa dirugikan dalam penilaian kinerja,

dapat menuntut pihak yang menilai sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

5. Pengembangan PNS

- a. Pengembangan PNS harus diarahkan kepada pengembangan
- b. Pengembangan kualitas PNS adalah suatu proses peningkatan pengetahuan dan ketrampilan / keahlian, perbaikan sikap dan perilaku agar dapat berkinerja lebih baik di masa mendatang, sedangkan pengembangan karier adalah pengembangan kualitas PNS yang diarahkan untuk menduduki jabatan sesuai rencana
- c. Pengembangan kualitas PNS harus didasarkan atas hasil penilaian terhadap kinerja PNS terakhir, dan derajat kompetensi yang ada dalam melaksanakan tugas
- d. Pengembangan kualitas yang didasarkan atas penilaian kinerja dilakukan setelah mendapat umpan balik dari suatu penilaian
- e. Pengembangan kualitas yang didasarkan atas derajat kompetensi (*competency based model*) dilakukan dengan menggambarkan profil kompetensi saat ini, melihat

ketepatan kompetensi tersebut dalam hubungan dengan kebutuhan strategi, tujuan, visi dan misi organisasi, kemudian menemukan gap atau perbedaannya, dan memutuskan atau memilih kompetensi yang belum memadai untuk dikembangkan.

- f. Untuk mengefektifkan pengembangan kualitas PNS, kualitas training harus ditingkatkan terutama menyangkut validitas training dan validitas transfer.
- g. Validitas training berkenaan dengan apakah para pegawai yang dilatih benar-benar telah belajar selama masa training berlangsung, sedangkan validitas transfer berkenaan dengan apakah segala materi yang telah dipelajari para pegawai selama masa training tersebut telah dapat meningkatkan kinerja mereka dalam organisasi.
- h. Jenis training dapat dibedakan atas dua yaitu training prajabatan yang meliputi prajabatan golongan I, II, dan III, dan training dalam jabatan seperti training kepemimpinan, fungsional dan teknis.
- i. Organisasi harus memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi pengembangan karier melalui berbagai bentuk pendidikan dan pelatihan.
- j. Apabila seorang pegawai merasa dirugikan baik dalam

pengembangan kualitas manusia dan karier, dapat menuntut sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

6. Promosi dan Mutasi

- a. Promosi dapat dilakukan bagi PNS dalam dua jalur yaitu jalur reguler bagi pegawai yang tidak menduduki jabatan struktural dan fungsional, dan khusus (pilihan) bagi mereka yang menduduki jabatan struktural dan fungsional.
- b. Promosi ke jabatan yang lebih tinggi harus disesuaikan dengan jalur pengembangan karier seorang pegawai, dan promosi ke pangkat yang lebih tinggi harus didasarkan pada persyaratan-persyaratan formal yang berlaku.
- c. Promosi dapat dilakukan berdasarkan sistem merit dan senioritas, tetapi harus memberikan tekanan yang lebih tinggi kepada sistem merit.
- d. Setiap PNS harus mengetahui dengan jelas persyaratan untuk dipromosikan ke jabatan yang lebih tinggi dengan dilengkapi berbagai keterangan tentang tugas pokok dan tanggung jawab dari jabatan yang bersangkutan.
- e. Untuk menjamin obyektivitas dalam promosi seorang PNS, maka perlu dilakukan penilaian terhadap kinerja dan penilaian perjalanan

karier dari pegawai yang bersangkutan, oleh tim yang penilai khusus (*assessment center*).

- f. Untuk kepentingan tugas kedinasan dan atau pembinaan PNS, dapat dilakukan mutasi yang menyangkut perpindahan jabatan, tugas, dan atau wilayah kerja.
- g. Mutasi berdasarkan kepentingan tugas kedinasan dan pembinaan PNS harus mendapat persetujuan tim penilai khusus (*assessment center*).
- h. Apabila promosi dan mutasi yang dilakukan bermuatan KKN, maka pihak-pihak yang terlibat dapat dituntut sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

7. Penggajian

- a. Gaji yang diterima PNS terdiri atas gaji pokok dan tunjangan.
- b. Setiap PNS berhak menerima gaji yang adil dan layak sesuai kompleksitas beban tugas dan tanggung jawab, serta risiko yang dihadapi.
- c. Gaji seorang PNS harus menjamin kesejahteraannya agar dapat memacu produktivitas kerjanya.
- d. Disamping beban kerja dan tanggung jawab, besarnya gaji juga harus didasarkan pada biaya kemahalan dan upah minimum daerah yang berlaku.

- e. Struktur penggajian pada tahap awal diatur berdasarkan tingkat pendidikan, golongan kepangkatan dan jenis jabatan yang dipangku, dan untuk tahap selanjutnya diperhitungkan juga masa kerja.
- f. Apabila gaji yang diberikan kepada seorang PNS dirasakan kurang adil dan layak, maka PNS yang bersangkutan dapat menyampaikan keberatan atau aspirasinya kepada KORPRI untuk diperjuangkan selanjutnya.

8. Kesejahteraan

- a. Untuk meningkatkan kesejahteraan PNS, diselenggarakan program peningkatan kesejahteraan PNS.
- b. Program tersebut dapat berbentuk pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan, asuransi pendidikan, koperasi, dan bentuk lain yang sesuai kesepakatan PNS.
- c. Untuk penyelenggaraan program pensiun dan asuransi kesehatan, Pemerintah menanggung subsidi dan iuran.
- d. PNS diberi kebebasan untuk memilih jenis program lain sesuai kebutuhannya, dan bagi yang memilih program tertentu wajib membayar iuran setiap bulan yang diambil dari penghasilannya.
- e. PNS yang meninggal dunia, keluarganya berhak memperoleh bantuan.
- f. Subsidi, iuran dan bantuan yang diberikan oleh Pemerintah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

9. Pemberhentian

- a. Pemberhentian seorang PNS dapat dilakukan dengan hormat apabila meninggal dunia, atas permintaan sendiri, pensiun, perampangan organisasi, tidak dapat / mampu menjalankan kewajibannya sebagai PNS karena tidak cakap jasmani dan rohani, melanggar sumpah / janji PNS, dan tidak dengan hormat apabila dihukum penjara atau kurungan berdasarkan keputusan pengadilan karena melakukan tindakan pidana.
- b. Pemberhentian dengan hormat tetap menerima hak-hak kepegawaian sesuai peraturan perundangan yang berlaku antara lain hak pensiun dan tabungan hari tua, sedangkan pemberhentian tidak dengan hormat tidak berhak menerima pensiun.
- c. Pemberhentian yang dilakukan karena alasan tidak cakap jasmani dan rohani, melanggar sumpah / janji PNS dan sumpah / janji jabatan, tidak setia kepada

Pancasila dan UUD 1945, Negara dan Pemerintah harus dilakukan dengan bukti-bukti yang benar, transparan dan dapat terukur.

- d. Apabila seorang PNS diberhentikan baik dengan hormat ataupun tidak dengan hormat merasa kurang puas terhadap keputusan pemberhentian tersebut dapat menyampaikan keberatannya kepada pihak yang berwajib untuk ditindaklanjuti secara hukum.

PENUTUP

Melihat posisi manajemen sumberdaya manusia dalam menyediakan barang dan jasa publik, maka perbaikan sebagaimana disarankan di atas nampaknya segera dilakukan. Undang-undang baru dan peraturan pelaksanaan yang baru, yang dijiwai oleh semangat *good governance*, harus segera dirancang dan diberlakukan. Kerugian yang diderita organisasi publik di tanah air, sebagai akibat dari kesalahan sistem manajemen sumberdaya manusia, sudah sangat memprihatinkan. Kebijakan yang tidak jelas, perencanaan kebutuhan, rekrutmen, dan penempatan pegawai yang tidak tepat, misalnya, telah memperburuk kinerja organisasi publik dan menghambat pelayanan publik..

DAFTAR PUSTAKA

- Bernardin, H. John, and Russel, A. Joyce E. 1993. *Human Resources Management, an Experiential Approach*. McGraw Hill Inc., Singapore.
- Chandler, R.C. & J.C. Plano. 1988. *The Public Administration Dictionary*. Second Edition. ABC-CLIO Inc., Santa Barbara, CA.
- Dessler, Gary. 2000. *Human Resource Management*. Eighth Edition. Prentice Hall, New Jersey.
- Donovan, F. dan A.C. Jackson. 1991. *Managing human service organizations*. Prentice Hall, New York, N.Y.
- Dressang, D. L. 1984. *Public Personnel Management and Public Policy*. Little Brown and Company, Boston, MA.
- Edralin, J.S. 1997. "The new local governance and capacity building: A strategic approach" . *Regional Development Studies*, Vol. 3.
- Hughes, O. 1994. *Public Management and Administration: An introduction*. St.Martin Press, New York.

Kramar, R. , P. McGraw, dan R. Schuler. 1997. *Human Resource Management in Australia*. Addison Wesley Longman Australia Pty., South Melbourne.

Nankervis, A.R. , R.L.Compton, dan T.E. McCarthy. 1996. *Strategic Human Resource Management*. (Second Edition). Nelson International Thompson Publishing Company., Melbourne.

Noe, R.A., J.R. Hollenbeck, B.Gehart, dan P. Wright. 2000. *Human Resource Management: Gaining a Competitive Advantage* (Third Edition). McGraw Hill, New York.